

制度变迁过程中的碎片化：以户籍制度改革为例*

王清

[摘要] 制度变迁碎片化是对已有的权威主义碎片化、政府碎片化和政策碎片化三个理论的提升，用以描述制度变迁中变迁主体权威分立、变迁主体权力结构分散、变迁工具（地方性政策）分割甚至冲突的现象。在此基础上，本文进一步通过C市户籍制度改革的个案分析制度变迁碎片化的组织基础及部门互动策略。人口管理部门（即公安部门）采取借力策略，社会服务部门（如教育局）采取应付策略，综合协调部门（如城乡统筹委）采用扩权策略，三个政府部门之间讨价还价、互相冲突加剧了制度变迁碎片化的程度。制度变迁碎片化有深刻的组织基础，该理论是分析中国改革的一种视角。

[关键词] 制度变迁 户籍制度 碎片化 行政性分权

[中图分类号] D63-3 [文献标识码] A [文章编号] 1000-7326 (2015) 04-0055-07

当代中国城市户籍制度改革一直没有全国性的统一的改革，而是各个地方政府推行的改革。在地方性户籍制度改革中，不同的政府部门对待改革的态度和行为不一样，导致制度变迁出现碎片化现象。什么是制度变迁碎片化？为什么会出现制度变迁碎片化？制度变迁碎片化过程中部门之间通过哪些策略互动？本文尝试从政府部门的视角，解释户籍制度改革碎片化现象，并进一步探讨碎片化过程中部门互动的策略。

本文所选取的研究个案是C市户籍制度改革。C市是一个副省级城市，属于国家要求的“严格控制人口进入”的城市。但是从2003年开始，C市采取了比其他同类城市步伐更快的户籍制度改革政策，即城乡统筹户籍制度改革，因此，C市的户籍改革比较详实的呈现地方政府推动的最新的户籍制度改革的动态。本文使用的访谈材料来自作者于2012—2013年实地调研收集的数据。

一、制度变迁碎片化的理论脉络

1. 已有碎片化理论的研究及其发展空间。目前学术界有三类关于碎片化的研究理论：权威主义碎片化、政府碎片化和政策碎片化。三者分别从政治体制、政府过程、政策视角研究碎片化现象。

第一，权威主义碎片化。权威主义碎片化（Fragmented Authoritarianism）由李侃如和澳克斯本提出，该理论具有如下特征。其一，权威主义碎片化从政治体制的视角展开分析，认为权威分散导致政府部门

* 本文系国家哲学社会科学基金青年项目“我国城市户籍制度改革的不同路径比较分析研究”（11CZZ040）、2012年度国家社科基金重大项目“扩大公民有序政治参与：战略、路径与对策研究”（12&ZD040）的阶段性成果，得到“中央高校基本科研业务费专项资金资助”与中山大学“985”三期资助。

作者简介 王清，中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院副教授（广东 广州，510275）。

间讨价还价。中国的“零散、割裂和分层的政府结构导致了充满谈判、讨价还价和寻求政策共识的政策系统。在这样的政策系统中，政策过程表现为杂乱、拖沓和渐变的特征”。^[1]其二，该理论关注部门互动的策略。兰普顿认为中国的资源分配和政策过程是各个政府部门相互交涉、相互谈判、相互妥协的反复的过程。^[2]他进一步提出权威主义碎片化的政府部门“讨价还价的铁律”：各个地区和各个部门都会夸大自己的成本，淡化自己的收益；与此同时，他们也会夸大别的地区或部门的收益，淡化别的地区或部门的成本，^[3]由此导致权力分布具有分离性和不连贯性。

第二，政府碎片化。政府碎片化是组织行为学分析部门分割现象的学术概念。政府碎片化不是中国政府独有的现象，而是世界各国政府面临的通病，俗称山头主义、部门林立、部门战、九龙治水。政府碎片化理论具有如下特征。其一，政府碎片化采用组织学的研究视角，“从组织视角研究政府管理碎片化”。^[4]其二，政府碎片化对应的分析概念是整体型政府。^[5]其三，政府碎片化理论认为碎片化最本质的特征是部门分割。这一研究领域的成果认为政府碎片化既表现为分工过细、流程破碎、部门林立、管理主义导向，^[6]也表现为价值、体制、政府职能的碎片化等。^[7]部门拥有地盘（turf）和底盘战。地盘指的是不同部门具有各自独立的职能区域和政策空间，以及该领域的裁判权。^[8]地盘战是指各个政府部门都在长期的行政过程中发展成部门利益，甚至是部门意识，在具体的行政过程中，政府部门会想方设法保护自身的权益，部门之间一旦发生矛盾，冲突就在所难免，^[9]此时政府碎片化的问题就会出现。

第三，政策碎片化。政策碎片化的分析对象是社会保障政策，包括社会医疗保险制度、养老保障制度等。政策碎片化的研究至少具有两个方面的不足。其一，学者们对政策碎片化的理解过于单一，认为政策碎片化就是指中国的社会保障政策不统一，出现“城乡分割、地区分割、人群分割和管理分割”，^[10]呈现城市与农村不同、沿海发达地区和内地不同、私人部门与公共部门分立的多种社保制度并存的现象，即地区差异、单位差异和人群差异。^[11]其二，政策碎片化理论建构程度不高，学者们往往直接使用碎片化的概念来分析中国社会保障政策的现状，但是既没有对概念进行理论梳理和概念化加工，也没有相应的经验材料的支持。

如表 1 所示，权威主义碎片化、政府碎片化和政策碎片化这三个理论至少具有如下三个方面的差异。第一，分析视角的差异。权威主义碎片化的分析视角是政治体制，政府碎片化的分析视角是组织行为学，而政策碎片化的分析视角是社会政策。第二，核心涵义的差别。权威主义碎片化强调的是权威分散，政府碎片化分析的是部门分割，而政策碎片化强调的是政策分割。第三，三者对比的概念不同。权威主义碎片化暗含的对比概念是权威主义一体化，政府碎片化理论明确指出它所对比的概念是整体型政府，而政策碎片化对比的概念是政策统一性。

2. 制度变迁碎片化的理论内涵。已有对碎片化的学术分析都侧重使用某一个概念而忽视其他两个概念。为了有效统合以上三个有关碎片化的理论，本文从制度变迁的过程观察碎片化现象，展现部门间讨价还价的过程。制度变迁碎片化是指在制度变迁中没有一个唯一的改革的权威主体、不同政府部门依据部门的价值和利益，制定部门政策或者变通执行本级政府制定的政策，导致改革政策分割，带来被改革者所享受的福利分化的过程，它具有如下几个方面的特征。

第一，权威分立，改革出现无中心化。制度变迁没有一个唯一的权威性的主体，横向层面上多个职能部门从不同的层面推进变迁。2003 年，C 市在中央政府的默许下，开始推行城乡统筹发展的改革。这

表 1 权威主义碎片化、政府碎片化和政策碎片化三类研究的差异

分析概念	分析视角	核心涵义	对比概念
权威主义碎片化	政治体制	权威分散	权威主义一体化
政府碎片化	组织学	部门分割	整体型政府
政策碎片化	社会政策	政策分割	政策统一性

项改革由市委牵头，但是，“（市委）要求各个部门都报自己部门统筹城乡的突破口在哪里”，“各个部门你要做什么、你的目标是什么，完全由部门自己申报”（C市公安局负责人的访谈，2012年8月6日）。在市级政府推行的户籍制度改革中，涉及改革的各个政府部门之间是平行关系。第二，部门分散。制度变迁有多个部门参与，不同的部门处于不同的任务环境，在行政过程中形成了较为稳定的价值，部门与部门之间的行为可能相互抵触或冲突，导致不同的层次和部门之间存在着经常的紧张状态、讨价还价和利益冲突。^[12]第三，政策分割。制度变迁主体的权威分立、部门分散不可避免带来政策分割的问题。政策分割是指每个部门都可能根据部门的需要选择性执行上级的任务，由此带来同一项改革内部出现多个部门政策，有的部门的政策甚至可能出现互相冲突的问题。第四，福利分化。从改革结果来看，制度变迁的碎片化可能带来改革对象的福利分化。由于户籍制度是资源分配的基础性机制，户籍制度改革的碎片化必然带来被改革者所享受的福利碎片化，也有学者把这种现象概括为“省域公民身份”。^[13]福利碎片化是指改革对象所享受的福利的不平衡性发展：有些福利得到了充分的享受，但是，有些福利仍然难以享受。福利碎片化是制度变迁碎片化的结果，但是，本文主要侧重研究制度变迁过程，因此，我们仅提及福利碎片化，但不展开具体研究。

二、制度变迁碎片化的组织基础

制度变迁为何会出现碎片化的现象？中国式分权是制度变迁碎片化的组织基础。

1. 纵向政府间分权得地方政府获得越来越多的自由裁量权和剩余控制权，导致决策权下移。舒曼认为，新中国建立初期存在两种分权，一种是经济性分权，另外一种是行政性分权。^[14]第一，经济性分权是指权力在国家和生产性单位之间的转移，以 Barry R. Weingast、钱颖一等学者为代表的第二代财政联邦主义提出“市场维护型财政联邦主义（Market-Preserving Federalism）”和“中国式财政联邦主义（Fiscal Decentralization, Chinese Style）”的概念，认为改革开放之后，中央政府为了“搞对激励”，推进政府之间的经济利益出现分权化和独立化的分配。^[15]在这一过程中，地方政府获得了越来越多的自由裁量权和剩余控制权，积累了为获得政治经济利益而与中央政府讨价还价的力量。^[16]有学者在此基础上提出纵向政府间分权之下的地方政府的行为具有地方公司主义、地方发展型政府的特征。^[17]第二，行政性分权是指权力在中央部门和地方政府之间的转移。^[18]“行政性分权被当成一种战略一直持续到20世纪80年代”，^[19]并导致中国的央地关系出现“行为联邦主义”，“虽然法律由中央制定，但是地方有很大的解读空间。”具体到每一项制度变迁的过程中，由于“地方之间差异很大，中央也容许地方对中央政策的不同解读”。^[20]第三，纵向政府间分权导致中国的改革是“目标开放性的改革”，这就是说最高层一开始对改革的目标只有原则性的指导，决策者常常强调“宜粗不宜细”，中央政府对改革目标大多是原则性的政策，既缺乏具体的措施，也没有形成明确的制度，因此，改革过程鼓励地方政府和政府部门进行积极的探索，造成“体制的粗疏性和低度整合以及运作过程中的变通”^[21]同时并存的局面。以户籍制度改革为例，从1958年到2010年，中央没有关于改革的统一的指导性文件，改革是“摸着石头过河”的过程，地方政府成为户籍制度改革的实施主体。^[22]

2. 横向政府间分权导致制度变迁决策权在不同部门间分配。本文所讨论的横向政府间分权是指权力在政府内部不同职能部门之间的分配。马克斯·韦伯认为，现代官僚体制的运作方式是“对为了官僚体制统治机构的目的所需要的、经常性的工作，进行固定的分工，作为职务的义务；对为了履行这些义务所需要的命令权力，同样进行固定的分割，并且通过规则对赋予它们的（有形的、宗教的或其他的）强制手段，划清固定的界限”。^[23]基于专业分工、层级节制的官僚制和企业家政府在建立初期有利于提高政府效率。“但是当问题相互关联时，当任何问题都不能脱离其他问题而被单独处理时，这种明晰就成了效率的障碍。”^[24]这就意味着横向政府间分权导致制度变迁决策权在不同部门间分配。在户籍制度改革过程中，地方一把手往往会主持制定一个改革的整体性的指导文件，具体的改革要各个政府部门自己寻找突破口。地方政府主导的户籍制度改革涉及三类政府部门：人口管理部门（即公安部门）、综合型部门

(如发改局、城乡统筹委等)和社会服务部门(如教育部门),每类部门面临的工作任务和部门利益不同,出现改革主张不同甚至互相冲突的现象。由于每个部门都拥有一定的决策权,这就造成权威分散的局面。

三、制度变迁碎片化中部门互动的策略

在制度变迁碎片化的过程中,不同的政府部门采用哪些具体的策略制定或执行对本部门有利的政策呢?在已有研究的基础之上,本文以C市户改为例,分析制度变迁碎片化中政府部门的行动策略。

1. 借力:人口管理部门的行动策略。借力策略的概念来自于王绍光在分析中国公共决策模式时所提出的借力模式,它的原意是指在中国公共决策过程中,决策者借助精英的力量推出或推行政策。^[25]我们这里的借力策略主要是指在制度变迁的过程中,政府部门借助外部力量推行某项改革。按照外力的来源方向,我们可以把借力策略分为两种类型:一类借助社会舆论制造声势,另外一类借助上级权威推行本部门偏好的策略,前者借助的外力来自于社会,后者借助的外力来自于上级权力主体。

公安部门是直接进行户口登记管理的部门,他们的主要任务是进行人口登记和人口管理。但是,市场经济的发展带来大量的人户分离,在缺乏激励的情况下,流动人口大多不去公安系统登记,造成辖区内的公安机关难以及时地、客观地掌握辖区内常住人口的数量。为了维护社会治安,了解辖区内的人口信息,C市公安局把“户籍二元变一元”作为统筹城乡的突破口。其他城市的公安局同样采取过类似改革,但是由于缺少其他职能部门的配套改革而失败,C市公安局如何降低改革风险,推进城乡户口登记一体化改革呢?C市公安局通过借力策略推进城乡一体化的户口登记改革。

第一,借助上级的权威性支持。在户籍一元化登记的过程中,C市的城市和农村的户口都换成同样的户口本,但是,农村村民要求公安局在他们的户口就业这一栏注明“农业劳动者”,这样,他们才能分田分地,公安局在农村居民一元化的户口本上写上“农业劳动者”。但是提供社会服务的部门依据“农业劳动者”这一标识,把一些在C市城区生活的新转户的农民子女排除在优质公立教育之外。老百姓“为了‘农业劳动者’这几个字都已经闹了我们很多年了”,“老百姓来闹,好多还去信访,我们公安首当其冲了,但是这不是公安局能解决的问题。它涉及财政(局)和教育(局)。”此时,“我们的领导找到市里管事的领导,把我们做不了主的处境如何反映出来,市里领导作了批示,请(城乡)统筹委负责协调”。“因为领导重视,站位很高,所以公安做起来是比较轻松的,压力不在我们这里,在其他相关职能部门那里”(C市公安局负责人的访谈,2012年8月6日)。公安局借助“市委市政府‘一把手’、‘二把手’的重视”化解了本部门面临的困境。

第二,借助社会舆论制造声势。2003年,C市公安局响应C办发[2003]4号文件《省公安厅关于推进城市户籍管理制度改革意见》的号召,开始推行户口登记一体化改革,当年有诸多新闻媒体介入报道,认为这是“户籍制度改革的一大步”。公安系统借助媒体的正面报道,为自己的改革造势,争取社会更大的关注度,从而确立、奠定和提高本部门在改革中的重要地位。

综上所述,公安部门有强烈的动机要求进行人口登记式的改革,但是,公安部门所推动的人口登记式改革可能遭到社会服务类部门的抵触,为了保证本部门推行的改革顺利进行,公安部门通过向上借助上级权威,把矛盾推给其他部门;向下借助媒体力量,宣传本部门所推行的改革的重要性,以此推行本部门偏好的政策,并奠定本部门在户籍改革中的地位和作用。

2. 应付:社会服务型部门的行动策略。地方政府享有行政性分权后,各级政府及政府部门普遍将应付和变通方式运用于政策过程,出现变通的普遍化和常规化。^[26]变通实质上是一种正式机构按非正式程序进行的运作。^[27]应付包括将政策用足,打政策的擦边球,^[28]也包括选择性执行、^[29]选择性应付^[30]等。

社会服务型部门指以户籍制度为基础,对排他性的户口利益进行配置的机关的总称。社会服务型部门涉及的教育、劳动、民政部门等多个部门。由于教育是很多入户者首先考虑的利益,因此,接下来本文将教育为例,分析社会服务型部门在户籍制度改革中讨价还价的策略。目前中国的政府体制是一

种行政发包制，上级政府对下级政府部门分发任务，但是并没有财政支持，一切都需下级政府自行解决。^[31]在现有的财税体系下，社会服务型部门的服务对象大多只包括辖区内户籍居民，不包括外来人口。在各类服务的财税分配制度没有发生变化的前提下，社会服务型部门因为担心新入户的人口过多，挤占原有户籍居民所能享受的社会服务，甚至引起资源拥挤，引起社会服务型部门内部混乱。因此，在没有财政配套的前提下，社会服务型一般都激烈地反对户籍制度改革。但是，如果上级政府强烈要求改革的话，社会服务型部门通过哪些策略消除自身的改革压力，并在改革中彰显本部门的利益呢？社会服务型部门至少通过如下策略达至如上目的。

第一，选择性应付。选择性应付是学者在分析居委会如何完成上级交办的任务的过程中出现的变通行为，他是指居委会根据自身财力和条件应付“软指标”的行为。^[32]在户籍制度改革中，C市社会服务型部门一开始采用应付的策略消极抵制户籍制度改革。例如，2003年C市公安局推行城乡户口一元化登记，但是当年发文的机构是公安部门，其对教育局没有直接的领导关系，因此C市教育局采用“你改我不改”的应付策略，仍然规定“农业劳动者”的子女没有报名入读公立学校的资格。

第二，选择性执行。选择性执行是学者在分析县乡两级政府提出的概念，它是指县乡政府只会优先完成上级政府强调的“硬指标”，不执行“软指标”，与此同时，主管上级的态度是决定政府部门是否执行某项任务的关键因素。例如，如果中央对待某项任务的态度强硬，但是省市对待该项任务的态度不那么强硬，那么，县乡政府不会优先执行该任务。^[33]2007年当C市主管城乡统筹户籍制度改革的领导强制要求各县区、各职能部门服从市委市政府布置的改革任务，贯彻“不换思路就换人”（C市城乡统筹委负责人的访谈，2012年8月3日）的思路，强硬推行户籍制度改革时，C市教育局表示很有压力。但是，市教育部门发现“省教育厅并没有强令我们开放义务教育阶段的所有学位”（C市教育局负责人，2013年6月25日），市教育部门的主管单位是省教育厅，业务考核和业务单位都来自于省教育厅，既然省厅的态度并不强硬，因此C市教育部门选择性执行本市户籍制度改革。一方面，C市教育部门向社会放开了部分学位，但是在向社会开放的学位中，优质学校的学位较少。另外一方面，所有向社会开放的学位中，C市教育部门要求摇号决定资源分配，以此体现公平性。这就通过程序公正的方式转移开放学位较少的矛盾。

第三，转移矛盾。转移矛盾的策略是指政府部门会尽量撇清本部门与矛盾的关系，强调其他部门与矛盾的关系。在C市户籍制度改革中教育部门开放的学位不多，引起民众很大的意见。“也有一些老百姓来闹，我们会告诉他们，你们的孩子不能入学是因为户口本跟城里的孩子不一样，户口本上写着你们是农业劳动者。”（C市教育局负责人的访谈，2013年6月25日）“相关职能部门就会把老百姓推到公安这边来，我们就很被动。”（C市公安局负责人的访谈，2012年8月6日）教育部门把民众对教育资源分配不均的矛头指向公安部门，这是一种转移矛盾的策略。在公安部门搬出上级政府的权威，撇清自己与教育资源分配不均的关系，并通过市委市政府再次将矛盾踢给教育部门时，C市教育局开始打“诉苦牌”，通过省教育厅向市委领导“诉苦”并阐述如果在现有财政格局下，全面开放学位可能带来资源拥挤的困难，在一定程度上缓解市委市政府给教育系统施加的改革压力。

总之，在没有相应的财政经费配套的前提下，社会服务型部门难以推进改革。但是，当上级政府施加的改革压力过大时，社会服务型部门也要应付改革，他们选择至少选择三种策略：选择性应付、选择性执行和转移矛盾。在这个讨价还价的过程中，政府部门会根据情境随时调整策略：当外在改革压力不大时，他们选择性应付，基本没有推进改革；当外在改革压力增大时，他们会判断业务主管部门和上级对待改革的态度，一旦业务主管部门没有采取强硬态度，那么他们会选择性执行上级的任务；当政府部门与管理对象的矛盾激发时，政府部门倾向于避开风头，将矛盾转移到其他政府部门，这也是俗称的“踢皮球”。

3. 扩权：综合协调型部门的行动策略。在C市户籍制度改革中，城乡统筹是综合协调型部门，主

要负责统一协调各个职能部门，统一推进改革。在人口管理和社会服务型部门互相推诿的情况下，综合协调型机构如何推进户籍制度改革呢？综合协调型部门通过人才选拔和监督考核，扩大本部门在改革中的主导权。

第一，通过干部选拔扩权。“在干部的任用上，你要围绕着统筹城乡发展这个中心来（工作），像我们区市县的主要领导在选用之前都要先通过考试，专门关于统筹城乡方面的考试，考试不合格的还不行，它还不是干部能力的考试，是专门关于统筹城乡的一些思路、政策的考试，你作为主要领导对统筹城乡的思路都不清楚、不熟悉、理解不透彻的话肯定不行”（C市城乡统筹委负责人的访谈，2012年8月3日）。区市县的主要领导在选用之前都要先通过专门的统筹城乡思路的考试，选拔了解、有意愿、有想法的区市县的领导，保障城乡统筹工作在区市县得以贯彻和执行。

第二，通过监督考核扩权。C市围绕城乡统筹的总体目标，设置专门的考核部门对各部门进行考核，保障城乡统筹工作在各个职能部门得以贯彻和执行。“市委、市政府有专门的目标考核部门对各部门进行目标考核，我们每年的目标考核以这个总体的战略为主来构架，各个部门、各个区市县（的工作）都要围绕着这个总体战略来（开展）”（C市城乡统筹委负责人的访谈，2012年8月3日）。

综合协调部门通过扩权策略保证本部门的权威地位。但在实际过程中，由于业务范围的差异和信息不对称，综合型部门并不能完全协调各个政府部门。如前面提到的新转户的农民的户口本上写有“农业劳动者”，教育局提醒这些农民把矛头指向公安局，公安局通过借力策略把矛盾转移到城乡统筹委，但是“城乡统筹委并不熟悉各个业务部门的具体业务，有些事情也会被他们（政府部门）蒙”（C市城乡统筹委负责人的访谈，2012年8月3日）。城乡统筹委把这个问题悬置起来，该问题至今并未解决。

由上可见，借力、应付和扩权是政府部门间互动的策略。有些政府部门通过借力策略获得上级或舆论支持推行某项改革；而另外一些政府部门通过应付策略延缓或阻碍这项改革，综合协调部门本应协调以上两类部门间冲突，然而其通过扩权策略确立本部门的权威地位，没有化解以上两类部门间冲突，由此加剧制度变迁碎片化。

四、小结

制度变迁碎片化是对已有碎片化理论的传承和创新。第一，制度变迁碎片化将已有理论放在不同的层次上，从而把三个从不同视角分析中国政治过程的碎片化理论整合到一起。具体来说，制度变迁碎片化从制度变迁的主体权威、主体权力结构、工具、结果这四个方面，提炼出权威、权力、政策、利益这四个方面的内容。第二，已有碎片化理论没有详细探讨碎片化的组织基础，本文从行政分权的角度阐述碎片化的组织基础。第三，已有碎片化的理论较少聚焦到具体个案，没有呈现不同的权威主体、不同的政府部门讨价还价的具体策略，本文聚焦C市户籍制度改革，分析了借力、应付、扩权三种部门策略。

表 2 制度变迁碎片化与已有碎片化理论的传承与创新

分析维度	具体内容	碎片化的构成要素	移用的概念
	制度变迁的主体权威	权威分立	权威主义碎片化
	制度变迁的主体结构	权力（部门）分散	政府碎片化
	制度变迁的工具	政策分割	政策碎片化
	制度变迁的结果	福利分化	---

借鉴政府碎片化理论所提出的整体型政府的改革思路，制度变迁碎片化的改革方向是促进制度变迁的整体化，这就要求改革者预先进行顶层设计，建立统一的权威性协调部门，协调部门应具有较高的权限。然而，顶层设计如何避免政策执行过程中的部门歪曲，这是一个值得进一步研究的问题。

[参考文献]

- [1] Lieberthal, Kenneth g., and Oksenberg, Michel, *Policy Making in China Leaders, Structures and Processes*, Princeton: Princeton University Press, 1988, p.22.
- [2] David M. Lampton, “Water: Change to a Fragmented Political System”, *Policy Implementation in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1987, p.17.
- [3][16] Lieberthal, Kenneth and David M. Lampton, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992, p.49, pp.33-58.
- [4] 雷尚清:《浅议政府管理的良性碎片化》,《学习与实践》2012年第7期。
- [5] 竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期。
- [6] 谭海波、蔡立辉:《“碎片化”政府管理模式及其改革:基于“整体型政府”的理论视角》,《学术论坛》2010年第6期。
- [7] 赵树凯:《论基层政府运行体制的“碎片化”体制》,《北京日报》2010年11月29日。
- [8] David C.King, *Turf Wars: How Congressional Committees Claim Jurisdiction*, Chicago: University of Chicago Press, 1997.
- [9] 叶托、李金珊、杨喜平:《碎片化政府:理论分析与中国实际》,《中共宁波市委党校学报》2011年第2期。
- [10] 申曙光、侯小娟:《我国社会医疗保险制度的“碎片化”与制度整合目标》,《广东社会科学》2012年第3期。
- [11] 郑秉文:《中国社会保险“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源》,《社会保障研究》2009年第1期。
- [12][21] 孙立平:《向市场经济过渡过程中的国家自主性问题》,《战略与管理》1996年第4期。
- [13] 岳经纶:《“福利地区”的形成与“省域公民身份”的建构》,《时代周报》2010年12月13日。
- [14][18] Schrumann, F., *Ideology and Organization in Communist China* (2nd edn), Berkeley: University of California Press, 1968.
- [15] Montinola, Gabriella, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, 1995, vol.48.
- [17] Oi, J. C., “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy”, *China Quarterly*, 1995, vol.144.
- [19] 李芝兰:《当代中国的中央与地方关系:趋势、过程及其对政策执行的影响》,托马斯·海贝勒、舒耕德、杨雪冬:《“主动的”地方政治:作为战略群体的县乡干部》,北京:中央编译出版社,2013年,第118页。
- [20] 郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央—地方关系的变革与动力》,邱道隆译,上海:东方出版社,2013年,第32、299页。
- [22] 王清:《利益分化与制度变迁:当代中国户籍制度变迁》,北京:北京大学出版社,2012年,第87-91页。
- [23] 马克思·韦伯:《经济与社会》下卷,林荣远译,北京:商务印书馆,1997年,第278-279页。
- [24] 皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主:试论治理的革命》,高凌瀚译,上海:上海三联书店,2005年,第11页。
- [25] 王绍光:《中国公共政策议程设置的模式》,《开放时代》2008年第2期。
- [26][28] 杨善华、苏红:《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》2002年第1期。
- [27][33] 孙立平、郭于华:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》特辑,2000年。
- [29][32] O.Brien, Kevin J., Lianjiang Li, “Selective Policy Implementation in Rural China”, *Comparative Politics*, 1999, vol.31, no2.
- [30] 杨爱平、余雁鸿:《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》,《社会学研究》2012年第4期。
- [31] 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:上海人民出版社,2008年,第156-164页。

责任编辑:王雨磊